Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 314

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2016

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u de *Review of National Policies for Education: Netherlands 2016* aan[1]. Deze studie is het resultaat van een grote internationale en onafhankelijke doorlichting van het Nederlands onderwijsstelsel door de OESO. De OESO voert geregeld op verzoek landenreviews uit waarin het stelsel in samenhang wordt beoordeeld. Ondanks de in internationaal perspectief goede resultaten van ons onderwijsstelsel vinden we het belangrijk om scherp te blijven op wat er beter kan in Nederland. Daarom hebben we de OESO in 2015 gevraagd een uitgebreide analyse te doen van het onderwijsstelsel. Een laatste integrale internationale doorlichting was in 1989.

Medio vorig jaar is de OESO op ons verzoek begonnen met deze review. De focus hierbij is gelegd op het stelsel van voor- en vroegschoolse voorzieningen, primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en lerarenopleidingen. Een eerste onderzoeksmissie heeft in juli plaatsgevonden en de grote onderzoeksmissie was eind september. Vandaag worden de resultaten gepresenteerd, eerst op het Zaanlands Lyceum in Zaandam en middels deze brief aan uw Kamer.

In deze brief vatten wij de inhoud van de review samen en geven een korte reactie daarop. Ook informeren wij u over het vervolg.

2. Samenvatting

De review start met de constatering dat het Nederlandse onderwijsstelsel er goed voor staat. Het Nederlandse onderwijs is volgens de meeste OESO-indicatoren sterk en steekt op veel gebieden boven het maaiveld uit. Nederland scoort volgens de OESO erg goed op gemeten wiskunde-

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31293-314
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

en taalvaardigheid in PISA onder 15-jarigen alsook in PIAAC onder volwassenen, dit zowel in termen van de gemiddelde vaardigheden als in termen van een relatief geringe spreiding. Dit betekent een relatief klein verschil tussen de zwakst en best presterenden. Nederland heeft daarnaast in internationaal perspectief een van de laagste percentages van jongeren die niet aan onderwijs of werk deelnemen.

Deze goede prestaties komen volgens de OESO door een onderwijssysteem dat een hoog niveau van decentralisatie en autonomie van scholen combineert met een set aan sterke verantwoordingsmechanismen, waaronder nationale examens, een sterke en veeleisende onderwijsinspectie, goede informatievoorzieningen, en onderzoeksinstellingen en intermediaire (belangen-)organisaties met hoge verwachtingen van het onderwijssysteem. De OESO benoemt daarnaast als positief punt het sterke systeem van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland met sterke banden met het bedrijfsleven en duale opleidingsmogelijkheden. Verder benoemen zij nog als kenmerkende positieve elementen:

- de schoolfinanciering met extra steun voor achterstandskinderen;
- een cultuur van experimenteren en innoveren;
- flexibiliteit in het systeem om leerlingen later te selecteren (door gemengde brugklassen) en om op te stromen naar hogere niveaus later in de onderwijsloopbaan;
- een competente beroepsgroep van leraren, schoolleiders en bestuurders.

Radicale veranderingen in een goed functionerend systeem zijn volgens de OESO altijd riskant. Het risico bestaat dat maatregelen ten behoeve van het aanpakken van een bepaald probleem ongewenste neveneffecten met zich meebrengen of nieuwe problemen veroorzaken. Hervormingen zullen volgens hen stapsgewijs moeten worden doorgevoerd en vergezeld van monitoring en evaluatie. Dit om er zeker van te zijn dat de resultaten positief zijn en dat mogelijke onverwachte nadelige effecten in beeld worden gebracht en tijdig aangepakt. Tegelijkertijd constateert de OESO dat er onvermijdelijke verbeterpunten overblijven. De belangrijkste uitdagingen en de daarop aansluitende aanbevelingen hebben betrekking op:

1. *Voor- en vroegschoolse educatie en opvang:* Het systeem van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en opvangvoorzieningen is weliswaar uitgebreid, maar de kwaliteit kan beter. De aanbeveling is een meer geïntegreerde benadering van kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie. Ook beveelt de OESO aan om de kwalificatie-eisen en opleiding van het personeel te standaardiseren en te verbeteren. Daarnaast bevelen zij aan om standaarden en doelen te stellen voor de inhoud en proceskwaliteit («een curriculum»).
2. *Vroege selectie:* De OESO constateert dat, hoewel de uitkomsten van ons systeem van vroege selectie relatief goed zijn, het systeem onder druk staat. De OESO wijst daarbij op grote verschillen in prestaties tussen leerlingen binnen dezelfde niveaus in het voortgezet onderwijs en op aanwijzingen voor toenemende ongelijkheid in kansen naar sociaaleconomische status. Een toegenomen focus op beoordeling door de leraar ten opzichte van een objectieve test creëert volgens de OESO nieuwe risico's. Zij bevelen aan de advisering objectiever te maken door leerlingen het automatische recht te geven om op een bepaald niveau in te stromen in het voortgezet onderwijs op basis van de score op een nationale objectieve toets. Scholen zouden nationale toetsstandaarden moeten respecteren bij de selectie van leerlingen voor een bepaald niveau. Een andere aanbeveling van de OESO is om opstroom beter te faciliteren gedurende de onderwijsloopbaan door curricula en leerdoelen van verschillende niveaus

beter op elkaar af te stemmen. Dit moet worden ondersteund door een drastische afname van zittenblijven en afstroom naar een lager niveau.

3. *Motivatie en excellentie:* De motivatie van leerlingen is laag en Nederland kent internationaal gezien weinig echt goed presterende leerlingen. De OESO beveelt aan om verder te investeren in de capaciteiten van leraren om op individuele leerbehoeften in te spelen (differentiatievaardigheden), met een specifieke focus op leerlingen die goed presteren. Een andere aanbeveling is om goede prestaties op elk niveau meer te laten lonen. Het gaat dan onder andere om kansen om naar een hoger niveau op te stromen of om vakken op een hoger niveau te kunnen volgen. Tot slot beveelt de OESO aan om ouderbetrokkenheid bij het leren van kinderen te vergroten.
4. *Leraren:* Voor wat betreft leraren constateert de OESO dat Nederland vele initiatieven heeft genomen om de kwaliteit van leraren te verbeteren en de aantrekkingskracht van het beroep te vergroten, maar dat er enkele uitdagingen overblijven. Het gaat om het ontbreken van systematische begeleidingstrajecten voor startende leraren, differentiatievaardigheden van leraren, het collectieve en samenwerkende leren binnen en tussen scholen en sterke samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen. Daarnaast is een beter ontwikkelde carrièrestructuur nodig met meer diversiteit in salaris en loopbaanmogelijkheden.
5. *Schoolleiders:* De OESO constateert dat het belang van goede schoolleiders groot is maar onvoldoende wordt onderkend. Er zijn te grote verschillen in de kwaliteit van schoolleiders. De OESO beveelt een samenhangende leiderschapsstrategie aan met meer aandacht voor samenwerking en het stimuleren van een cultuur van continue verbetering en formele professionalisering. Concretere aanbevelingen die hieruit volgen, zijn het verder ontwikkelen van competentiestandaarden, schoolleidersregisters, en goede begeleidingsprogramma's voor alle startende schoolleiders.
6. *Kwaliteit in en verantwoording door schoolbesturen:* Schoolbesturen in Nederland hebben uitgebreide autonomie maar leveren niet altijd de verantwoording zoals het zou moeten. Er zijn soms ook significante problemen met de capaciteit van schoolbesturen, die enorm in schaal van elkaar verschillen. De OESO beveelt een aantal hervormingen aan om de verantwoording van besturen en hun strategische leiderschapscapaciteiten te verbeteren. Het gaat dan om meer transparantie en meer betrokkenheid van schoolleiders.

3. Reactie

Tevreden over het goede oordeel OESO, maar uitdagingen blijven

De constatering van de OESO dat het Nederlandse onderwijsstelsel er goed voor staat, stemt tot tevredenheid. Het is een erkenning voor het gevoerde onderwijsbeleid maar vooral ook een enorm compliment voor alle onderwijsprofessionals in en rond de scholen die dagelijks bezig zijn om de kwaliteit van ons onderwijs op een hoger peil te brengen.

De review onderstreept de uitdagingen voor verdere verbetering van ons onderwijssysteem en geeft aan dat bepaalde positieve punten onder druk staan. We hebben daarbij een gedeeld gevoel van urgentie over de belangrijkste verbeterpunten.

Op de meeste thema's die de OESO adresseert zijn of worden acties ondernomen. Hierbij moet worden aangetekend dat het om beleidsthema's en -discussies gaat die zich in verschillende fases van ontwikkeling bevinden. Zo heeft dit kabinet voorzieningen voor het jonge kind,

excellentie en het belang van goede schoolleiders op agenda gezet. Andere thema's zoals de kwaliteit van leraren op zich staan al langere tijd in de aandacht. Hier heeft het kabinet een impuls aan gegeven met onder andere de Lerarenagenda en een rondgang langs en meer aandacht voor de lerarenopleidingen.

De OESO erkent en waardeert geregeld de beweging die is en wordt ingezet, maar beveelt ook op specifieke punten aan om verdere stappen te zetten of recent ingezette initiatieven beter te verankeren, zoals begeleiding van startende leraren en schoolleiders. We verwelkomen deze set van aanbevelingen en zien hierin aanknopingspunten voor verdere verkenning en vervolgstappen.

Hieronder gaan we kort in op de verschillende thema's die de stelsel-review adresseert en leggen we een link met lopende of reeds ingezette trajecten en de resultaten daarvan.

Voor- en vroegschoolse educatie en opvang

Net als de OESO hebben we eerder geconstateerd dat gemeenten erin geslaagd zijn om grote groepen kinderen naar vve te geleiden maar dat de kwaliteit achterblijft. Met betrekking tot de aanbevelingen over voor- en vroegschoolse educatie en opvang, reageren wij nog voor de zomer in een eerder aangekondigde brief over de kwaliteit en effectiviteit van vve aan uw Kamer. In deze brief zullen wij ingaan op de resultaten van onder andere pre-COOL en de pilot startgroepen. Deze onderzoeken geven inzicht in de ontwikkeling van doelgroepkinderen en hoe de kwaliteit van vve hieraan bijdraagt. Op basis van deze resultaten en de aanbevelingen van de OESO zullen wij het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie evalueren, en aangeven welke maatregelen wij nemen om de kwaliteit verder te verhogen. De aanbeveling van de OESO die pleit voor een meer geïntegreerde benadering van kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie raakt aan het SER-advies *Gelijk Goed van Start*. Een kabinetsreactie op dit advies wordt ook voor de zomer naar uw Kamer gestuurd.

Vroege selectie en kansengelijkheid

De OESO was bij haar stelselreview reeds bekend met het recente Onderwijsverslag 2014–2015 van de Onderwijsinspectie en haar analyse dat de laatste jaren de verschillen toenemen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders. De Onderwijsinspectie constateert dat veel kinderen met laag opgeleide ouders niet het onderwijs krijgen dat ze aan zouden kunnen en dat talent onderbenut blijft. De OESO wijst, op basis van de analyse van de Onderwijsinspectie, op toenemende ongelijkheid in onderwijskansen bij de plaatsing in het vo en op toenemende obstakels voor opstroom in het vo.

In onze recente beleidsreactie op het Onderwijsverslag[2], geven wij aan dat het ongewenst is dat leerlingen niet de kans krijgen om het onderwijs te volgen dat het beste past bij hun talenten. Wij hechten zeer aan gelijke kansen in het onderwijs en kijken dus telkens indringend naar de kwaliteit van selectie, opstroommogelijkheden en overgangen in het stelsel. We willen geen rigide stelsel waarin leerlingen eenmaal geselecteerd vast komen te zitten in een bepaald spoor en geen of nog slechts beperkte wisselmogelijkheden hebben.

---

[2] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 300 VIII, nr. 140.

Met betrekking tot de eindtoets en advisering hebben we in onze recente beleidsreactie op het Onderwijsverslag reeds een aantal concrete stappen aangekondigd. Deze stappen komen er op neer dat we de ontwikkelingen zeer scherp in de gaten houden en we bereid zijn kritisch te kijken naar volgorde en belang van de eindtoets voor het schooladvies en daaropvolgende plaatsing als het beeld daar aanleiding toe geeft. Daarbij tekenen we aan dat er geen gemakkelijke oplossingen voorhanden zijn en dat voor- en nadelen van alternatieve opties zorgvuldig moeten worden afgewogen. De aanbeveling van de OESO om een centrale eindtoets de enige determinant te laten zijn van plaatsing in het vo staat bijvoorbeeld op gespannen voet met het belang dat we hechten aan het professionele oordeel van leerkrachten en de investeringen die gedaan zijn om deze professionaliteit verder te versterken.

Met betrekking tot opstroommogelijkheden in het vo vinden we dat een leerling die wil stapelen daarbij niet onnodig belemmerd mag worden. We zijn dan ook zeer verheugd om te zien dat uit cijfers van DUO blijkt dat de daling van het aantal stapelaars in 2013 is omgebogen in een stijging over de hele breedte in het vo. De exacte cijfers ontvangt u binnenkort in een brief aan uw Kamer over de voortgang van flexibilisering in het voortgezet onderwijs. De OESO constateert dat leerlingen die willen opstromen naar een hoger niveau vaak extra ondersteuning nodig hebben, maar dat de mate van aangeboden ondersteuning verschilt tussen scholen. Een goede aansluiting van de curricula heeft daarbij onze aandacht. Een van de doelen van Onderwijs 2032 is om te komen tot betere doorlopende leerlijnen en het makkelijker maken om vakken op een hoger niveau te volgen of te kunnen opstromen. Wij blijven de ontwikkelingen rondom de overstap van onder andere vmbo naar havo, maar ook andere opstroommogelijkheden zoals binnen het mbo, nauwlettend volgen. Als blijkt dat scholen de opstroomcode vmbo-havo niet naleven en dat dit leidt tot vermindering van kansen van leerlingen, zullen wij nadere stappen overwegen. Het is daarbij van belang een goed evenwicht te realiseren tussen kansen bieden en de mate van effectiviteit van vervolgroutes. De OESO benoemt namelijk ook dat een behoorlijk deel van de leerlingen die opstromen van vmbo naar havo er niet in slaagt om het havo-diploma te halen. Ook hier geldt dus dat we zorgvuldig de voor- en nadelen zullen moeten afwegen.

We werken al langer aan de verbetering van overgangen in het stelsel. Zo hebben we recent het wetsvoorstel ter invoering van de vroegtijdige aanmelddatum voor het toelatingsrecht tot het middelbaar beroepsonderwijs ingediend bij uw Kamer.[3] Het doel van dit wetsvoorstel is om de overstap van jongeren van het vmbo (en de havo) naar het mbo goed te laten verlopen en daarbij de positie van de student te versterken. Dit wordt onder andere bereikt door de introductie van het toelatingsrecht in het mbo.

Voor de begrotingsbehandeling van OCW zullen we voorstellen doen om gelijke onderwijskansen voor ieder kind en elke jongere te verbeteren (cf. Motie Nijboer/Harbers c.s.[4]). In de komende periode gaan we inventariseren welke maatregelen en acties nodig zijn om gelijke kansen van leerlingen en studenten in het hele onderwijsgebouw verder te bevorderen. We zullen daarbij ook het nog te verschijnen advies van de Onderwijsraad benutten, mede naar aanleiding van de Motie van Meenen c.s.[5] over de inrichting van ons onderwijsbestel ten behoeve van stimulering van gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk.

[3] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 457, nr. 5.
[4] Tweede Kamer, 2015/2016, 21 501-07, nr. 1356.
[5] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 300 VIII, nr. 49.

Motivatie en excellentie

Nederland heeft een in internationaal perspectief zeer laag aandeel tieners met lage taal- en wiskundevaardigheden. Dit sluit aan bij de waardering van de OESO voor het Nederlandse achterstandenbeleid met extra financiering voor achterstandskinderen. We herkennen tegelijkertijd de constatering van de OESO dat Nederland internationaal gezien weinig echt goed presterende leerlingen kent. De afgelopen kabinetsperiode is dan ook steviger ingezet op het bevorderen van excellentie van leerlingen. De eerste resultaten van deze inspanningen zijn nu zichtbaar. Zo slagen scholen er veel beter in om hun onderwijs aan te laten sluiten bij de behoefte van leerlingen. Dit blijkt onder andere uit het aandeel toptalenten dat zich verveelt in het VO dat meer dan gehalveerd is tussen 2014 en 2015 (van 56 naar 24 procent). Ook zien we een toename van het aandeel docenten dat aandacht besteedt aan toptalenten in de les tussen 2014 en 2015 (van 85 naar 98 procent in het po en van 52 naar 76 procent in het vo).

We zien ook dat de motivatie van leerlingen laag is. We vinden dit zorgelijk omdat er een sterke relatie bestaat tussen motivatie en onderwijsprestaties. Daarom streven we niet alleen naar een uitdagend maar ook naar een eigentijds curriculum dat aansluit bij de belevingswereld van kinderen. In het mbo gaat het dan om het beter laten aansluiten van de algemene vakken bij de beroepspraktijk. In zowel het funderend onderwijs als het mbo zien we mooie initiatieven als Maker Education en onderzoekend leren die mede gericht zijn op het vergroten van de motivatie van leerlingen.

De OESO wijst er specifiek op dat toptalenten in Nederland minder gemotiveerd zijn om te leren dan in andere landen. Daarom is vorig jaar een aantal belangrijke stappen gezet in de verruiming van de mogelijkheden om hen uit te dagen. Het gaat dan om het recht voor leerlingen om vakken af te sluiten in het voor-voorlaatste leerjaar, het aanbieden van een versneld en verrijkt vwo-diploma en ruimte voor scholen om bijzondere prestaties van leerlingen beter zichtbaar te maken en te belonen, bijvoorbeeld via het judicium cum laude op het diploma. We proberen door (het recht op) maatwerk niet alleen toptalenten maar élke leerling, van praktijkonderwijs tot en met gymnasium, meer op zijn talenten aan te spreken, te stimuleren en het maximale uit zichzelf te halen.[6] Zo is in februari van dit jaar in een brief aan uw Kamer[7] aangekondigd dat leerlingen het expliciete recht krijgen om hun beste vakken op een hoger niveau te volgen. Dit is geheel in lijn met de aanbeveling van de OESO. De analyse en aanbevelingen van de OESO tonen de noodzaak aan om de ontwikkelingen scherp te blijven monitoren en te blijven zoeken naar manieren om excellentie en motivatie bij leerlingen te verhogen.

Leraren

De kwaliteit van leraren en de aantrekkingskracht van het lerarenberoep is een thema dat reeds prominente aandacht krijgt en zich vertaald heeft in diverse beleidsmaatregelen die vallen onder de Lerarenagenda. Daaronder vallen ook maatregelen die de OESO adresseert in haar aanbevelingen, zoals aandacht voor betere begeleiding van startende leerkrachten en beheersing van differentiatievaardigheden. De OESO constateert deze uitgebreide aandacht en investeringen ook, maar ziet concrete uitdagingen en vervolgstappen in een proces richting een meer systematische benadering voor de professionele ontwikkeling van leraren

---

[6] Tweede Kamer, 2015/2016, 31 289 nr. 285.
[7] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 000 VIII, nr. 88.

in de verschillende fases voorafgaand en gedurende hun loopbaan. Ook deze onderwerpen zijn onderdeel van het implementatietraject van de lerarenagenda. In het najaar zal uw Kamer nader worden geïnformeerd in de voortgangsrapportage van de Lerarenagenda.

Schoolleiders

In alle verbeterprocessen is de rol van de schoolleider cruciaal. De OESO ziet de recente initiatieven die zijn genomen op het gebied van schoolleiders. Zo krijgt de professionalisering vorm in de schoolleidersregisters. In het primair onderwijs is het schoolleidersregister een feit. Een groot aantal schoolleiders heeft zich ook daadwerkelijk geregistreerd en werkt inmiddels aan verdere professionalisering in het kader van de herregistratie. In het voortgezet onderwijs is er sinds begin dit jaar een schoolleidersregister. In het vo bemiddelt de VO-academie tussen vraag en aanbod door het aanbod voor scholing en professionalisering inzichtelijk te maken in de opleidingscatalogus. Ook wordt bezien in hoeverre het opleidingsaanbod voldoet aan de professionaliseringsbehoefte van schoolleiders. De Nationale Schoolleiders Top die afgelopen najaar plaatsvond voor schoolleiders in het vo, krijgt dit jaar een vervolg. Daarnaast wordt er dit najaar een Nationale Schoolleiders Top georganiseerd voor schoolleiders in het po. Ten slotte is er in het mbo aandacht voor onderwijskundig leiderschap en krijgen zij een duidelijk omschreven functie in de wet.[8]

Volgens de OESO zijn bovenstaande initiatieven nog niet voldoende en zijn er te grote verschillen in de kwaliteit van schoolleiders. We nemen de aanbeveling ter harte voor een samenhangende leiderschapsstrategie met daarin meer aandacht voor samenwerking en het stimuleren van een cultuur van continue verbetering en formele professionalisering.

Kwaliteit in en verantwoording door schoolbesturen

We zien net als de OESO dat de kwaliteitsverschillen tussen schoolbesturen in Nederland groot zijn en niet altijd de bijbehorende verantwoording leveren. Een eerste en aanzienlijke stap om die verantwoording te verbeteren hebben wij onlangs aangekondigd in onze recente brief in reactie op de motie-Duisenberg c.s. over lumpsumbekostiging.[9] Daarnaast is in alle onderwijssectoren al afgesproken dat de openbaarmaking via de branchecode wordt geregeld. Mocht in 2017 blijken dat de branchecodes nog niet voldoende vruchten afwerpen, dan zullen wij de openbaarmaking wettelijk verplichten.[10] Uiteraard blijven wij ook onverkort inzetten op de acties uit de brief over transparantie.[11] Daarin staat dat we toe moeten naar een situatie waarin ouders en leerlingen gefundeerd kunnen kiezen voor een school die bij hen past; een goed geïnformeerd gesprek gevoerd kan worden over onderwijskwaliteit; en waarin informatie gebruikt kan worden om het onderwijs te verbeteren.

4. Vervolg

We zijn blij met constatering van de OESO dat het Nederlandse onderwijsstelsel er goed voor staat maar zien ook urgentie voor behoud en verbetering van ons onderwijssysteem. We verwelkomen de verschillende

[8] Tweede Kamer, 2015/2016, 31 524 nr. 256.
[9] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 300-VIII, nr. 27.
[10] Tweede Kamer, 2015/2016, 34 300 VIII, nr. 143.
[11] Tweede Kamer, 2015/2016, 31 293, nr. 273.

aanbevelingen van de OESO en de komende tijd zullen we met uw Kamer en in gesprek met de verschillende stakeholders en experts, een passend gevolg geven aan deze aanbevelingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker